



第六十四届会议

临时议程\* 项目 71(c)

促进和保护人权：人权状况  
及特别报告员和代表的报告

在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由

秘书长的说明

秘书长谨向大会会员国转递关于在打击恐怖主义的同时促进和保护人权及基本自由问题特别报告员马丁·谢宁根据大会第 62/159 号决议和人权理事会第 6/28 号决议提交的报告。

\* A/64/150。



## 在打击恐怖主义的同时促进和保护人权及基本自由问题特别报告员的报告

### 摘要

在导言之后，本报告第二节概述了特别报告员 2009 年 1 月 1 日至 7 月 31 日在打击恐怖主义的同时对促进和保护人权和基本自由进行的活动，包括特别报告员在 2009 年 4 月对埃及进行正式访问。按照人权理事会规定的特别报告员的任务，第三节从性别角度对反恐措施进行分析。这份报告以特别报告员以前的报告为基础，全面分析了在反恐措施中基于性别的侵犯人权行为的频率和性质，并探讨两性平等和打击恐怖主义之间的复杂关系。虽然报告中讨论的许多措施涉及妇女的人权，但性别不等同于妇女，而是涵盖了社会建构，这是如何理解妇女和男子的角色、职能和职责的基础，包括与性倾向和性别认同的关系。因此，本报告除了讨论妇女的人权，也讨论反恐措施对男子以及对不同性倾向和性别认同的人的基于性别的影响，并涉及性别观点如何与其他受到禁止的歧视理由交织在一起，如种族和宗教。

报告确认，受到基于性别的侵害的人如何往往处于夹缝之中，一方面是恐怖团体的攻击，另一方面是国家的反恐措施，这些措施不但无法防止、调查、起诉或惩罚攻击行为，反而犯下新的侵犯人权行为却不受惩罚。这些侵权行为由于反恐措施的战争论调和日益军事化而变本加厉，两种情况都排斥挑战或逾越预先规定的性别角色的人，并涉及武装冲突和人道主义危机的情况，在那里基于性别的暴力和基于性别的侵犯经济、社会和文化权利的行为比比皆是。

报告还谈到过于广泛的反恐措施如何不适当地基于性别惩罚个人，例如妇女人权维护者的活动。反恐措施也有产生他基于性别的重大附带影响，往往既无人承认，也得不到赔偿。例如，这包括失踪或遭到非常规引渡的人的女性家庭成员受到的重大打击，以及对恐怖主义嫌疑人的女性亲属使用集体制裁方法，其中与恐怖主义罪行无关的妇女受到非法拘留和虐待，目的是取得关于男性家庭成员的信息，或迫使男性恐怖主义嫌疑人提供信息或供词。

该报告还进一步讨论了促进两性平等和打击恐怖主义之间的关系，指出虽然各国政府必须以确保两性平等和不歧视的权利为目的，但性别观点也是大会第 60/288 号决议通过的联合国全球反恐战略所确定的防止有利于恐怖主义蔓延的条件的不可或缺因素。报告接着提请人们注意，一些政府违反了这些确保平等的国际人权义务，以妇女和女同性恋、男同性恋、双性恋、变性和两性人的人权作为交换工具，安抚恐怖主义或极端主义团体，使性别关系更加不平等，使这些人受到更多的暴力。

根据特别报告员以前的关于在反恐措施中使用特征定性方法的意见，报告还列出了如何在反恐措施中使用性别成见来代替基于种族、民族、族裔或宗教的特征定性，排斥来自某些社区的个人，使他们受到私人 and 公共行为者更大的歧视和骚扰。此外，报告概述了由于有针对性的制裁和控制命令，基于性别的重大侵犯经济、社会和文化权利的行为，以及限制向恐怖主义提供资助的法律如何损害慈善机构对基于性别的暴力行为提供救济的能力，尤其是那些在人道主义危机中发生的行为。

报告接着提请注意在打击恐怖主义的名义下使用针对性别的各种形式的审讯手段，包括性暴力和其他技术，旨在使男性被拘留者感到遭到阉割。谈到妇女在恐怖主义和反恐怖主义措施的作用，报告指出，虽然妇女是恐怖主义和反恐怖主义措施的受害者，但它们也可能是自愿的行为者，应被视为在反恐怖主义措施中关键的利益攸关方。报告还讨论了限制性的移民控制和庇护程序不成比例地影响到妇女和变性寻求庇护者、难民和移民的具体情况，特别注意到确定打击贩运人口和反恐措施之间的联系损害到被贩运者的人权，包括妇女。

报告的结论和建议载于第四节，其中包括给国家的若干建议和给联合国各机构和组织的具体建议。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	5
二. 特别报告员的活动 .....	5
三. 反恐怖主义的性别观点 .....	7
A. 背景 .....	7
B. 国际人权法中的性别、平等和不歧视 .....	8
C. 针对性别目标和军事化 .....	9
D. 性别和过于广泛的恐怖主义定义 .....	10
E. 性别和反恐措施的附带影响 .....	12
F. 促进两性平等与打击恐怖主义之间的关系 .....	12
G. 在打击恐怖主义时以权利作交易 .....	14
H. 基于性别的特征定性和歧视 .....	14
I. 有针对性的制裁和管制命令的影响 .....	16
J. 关于资助恐怖主义的法律和对慈善事业的影响 .....	16
K. 性别歧视的审讯手段 .....	17
L. 妇女在恐怖主义和反恐怖主义活动中的作用 .....	18
M. 限制性移民控制、庇护程序和贩运人口 .....	19
四. 结论和建议 .....	21
A. 结论 .....	21
B. 建议 .....	21

## 一. 引言

1. 本报告是关于在打击恐怖主义的同时促进和保护人权及基本自由问题特别报告员根据人权理事会第 6/28 号决议和大会第 62/159 号决议提交的第五次报告。报告重点说明了特别报告员自 2009 年 1 月 1 日至 7 月 31 日开展的活动，其中包括特别报告员于 2009 年 4 月对埃及进行正式访问。本报告的专题重点是从性别观点审查打击恐怖主义措施。

2. 除特别报告员上次向大会提出的报告外，<sup>1</sup> 他提请注意 2009 年 3 月人权理事会第六届会议审议的他的主要报告<sup>2</sup> 和增编。<sup>3</sup> 主要的报告总结了特别报告员在 2008 年的活动，重点放在关于情报机构的作用及在反恐斗争中对它们的监督的专题。增编载有通信报告和正式访问西班牙的报告。

3. 关于今后的国家访问，突尼斯政府已表示可以在 2009 年 12 月下半个月进行正式访问，但尚未确定访问的日期。特别报告员还欢迎智利和秘鲁政府向他发出邀请，他已回信表示希望在 2010 年 5 月正式访问这两个国家。

## 二. 特别报告员的活动

4. 2009 年 1 月 13 日，特别报告员出席了在布鲁塞尔举行的在欧洲联盟反恐措施下为保护人权筹资的战略圆桌会议。

5. 2009 年 1 月 20 日，特别报告员在萨格勒布会见了司法部司法部长和官员，讨论他的任务范围内的问题，包括进一步与联合国反恐怖主义委员会合作。

6. 2009 年 1 月 31 日和 5 月 26 日和 27 日，特别报告员参加了在英国伯明翰举行检测技术、反恐怖主义、伦理道德和人权的研究项目会议。

7. 3 月 2 日，在反恐怖主义执行工作队 3 月 3 日向大会通报之前，特别报告员与工作队主席和其他成员参加了电话会议。工作队关于在打击恐怖主义的同时保护人权工作组的一个突出活动是由特别报告员主持的 2008 年 10 月 22 日在纽约举行的国际航空法专家会议。

8. 2009 年 3 月 9 日和 10 日，特别报告员向人权理事会第十三届会议提出报告。他会见了智利、克罗地亚、埃及、秘鲁、菲律宾、西班牙和突尼斯的常驻代表团。

---

<sup>1</sup> A/63/223。

<sup>2</sup> A/HRC/10/3。

<sup>3</sup> A/HRC/10/3/Add. 1 和 Add. 2。

他还参加了两个平行的活动，即国际法学家委员会组织的“情报和反恐怖主义：问责的时候”和“秘密拘留——结束这种做法的战略”，由此开始了与关于酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员、任意拘留问题工作组和强迫或非自愿失踪问题工作组联合开展的关于秘密拘留做法的全球性研究。

9. 2009年3月20日和21日，特别报告员在纽约召开了一次关于“性别、国家安全和反恐怖主义”的专家研讨会，由纽约大学法学院的人权事务和全球正义中心主办，芬兰图尔库的埃博大学人权研究所提供赞助。

10. 2009年3月25日和26日，特别报告员在日内瓦会见了马其顿共和国、罗马尼亚、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国的常驻代表团，进一步对话和讨论他向人权理事会第十届会议提出的关于情报机构的作用和在反恐斗争中对它们监督的专题报告。

11. 2009年4月17日，特别报告员应埃及政府的邀请，开始进行正式访问。4月17日至21日，特别报告员与官员、专家和民间社会讨论了反恐怖主义法草案，目的是取代定于2010年5月28日结束的紧急状态。特别报告员向政府表示，为完成任务他希望进行第二次访问，以便在他的任务范围内进行一些实际活动，包括特别报告员按照实况调查团的职权范围<sup>4</sup>访问羁押场所，目的是与因安全问题被拘留者或因恐怖主义罪行等待起诉、指控或定罪的个人面谈，并观察与恐怖主义有关案件的法律程序。2009年5月，特别报告员致函该国政府提出一些后续问题，希望能得到答复，以便把这些信息列入考虑。访问报告将提交2010年3月人权理事会第十三届会议。

12. 2009年4月30日，特别报告员在日内瓦与有关各方进行非正式磋商，商讨如何根据人权理事会第10/15号决议，合作汇编关于法律和体制框架和措施的良好做法，确保在打击恐怖主义的同时使情报机构尊重人权，并对它们进行监督。

13. 2009年5月，特别报告员对第一个四项基本技术参考指南提出意见，以解决以下问题：国家的反恐怖主义立法符合国际人权法；反恐怖主义执行工作队工作组正在制订取缔组织，拦截和搜查人员以及设计安全基础设施。

14. 2009年5月28日，特别报告员在伦敦会见了外交和联邦事务部的法律顾问以及司法部和内政部的官员，这是就英国情报机构在反恐怖主义工作中的作用正在进行的对话的一部分，是就人权理事会第十届会议审议的特别报告员的专题报告采取的后续行动。

<sup>4</sup> E/CN.4/1998/45。

15. 2009年6月4日，特别报告员会见了古巴驻赫尔辛基大使，解释他的任务和正在进行的工作。

16. 2009年6月29日至7月3日，特别报告员出席了特别程序年度会议的第十六届会议。他还会晤了埃及、突尼斯和美利坚合众国的常驻联合国代表团。

17. 2009年7月1日和2日，特别报告员以及其他受权参与的人参加了就全球联合研究秘密拘留问题进行的非正式磋商，预备提交给人权理事会第十三届会议。

### 三. 反恐怖主义的性别观点

#### A. 背景

18. 2007年12月，人权理事会重新规定特别报告员的任务，要求特别报告员，除其他外，“在完成整个工作中纳入性别观点”。<sup>5</sup> 特别报告员以前的报告指出，反恐措施基于性别地对人权造成不利影响，包括检查站的延误耽搁了巴勒斯坦妇女生产；<sup>6</sup> 迁移和驱逐不成比例地影响到哥伦比亚的妇女；<sup>7</sup> 反恐措施对车臣妇女经济、社会和文化权利造成的影响；<sup>8</sup> 限制性庇护程序对回返者家庭、包括由妇女照顾的家庭的影响；<sup>9</sup> 以及针对妇女、包括怀孕妇女可能成为自杀炸弹手的反恐措施对她们的安全和人格完整的影响。<sup>10</sup> 特别报告员的其他报告提请注意妇女作为潜在恐怖分子的作用，<sup>11</sup> 以及保障妇女权利和注意防止恐怖主义中的性别问题的重要性。<sup>12</sup>

19. 本报告以特别报告员以前的报告为基础，全面概述反恐措施中基于性别的侵犯人权行为的频率和性质，探讨两性平等和打击恐怖主义之间的复杂关系。必须要强调的是，关于反恐措施的性别观点的报道严重不足，并往往受到忽视，损害人权的享受。本报告希望扭转这一趋势，强调必须采取更多的措施，以确保听到那些受到反恐措施基于性别的影响的人的声音，承认和处理一系列的侵犯人权行为。

---

<sup>5</sup> 人权理事会第6/28号决议，第2(c)段。

<sup>6</sup> A/HRC/6/17，第38段。

<sup>7</sup> 同上，第62和63段。

<sup>8</sup> 同上，第21段(参看E/CN.4/2006/61/Add.2，第70-80段)。

<sup>9</sup> A/62/263，第75段。

<sup>10</sup> A/HRC/4/26，第92段。

<sup>11</sup> 同上，第72段。

<sup>12</sup> A/HRC/6/17第73(c)段。

## B. 国际人权法中的性别、平等和不歧视

20. 性别不等同于妇女，而是涵盖了社会建构，这是据以界定和理解妇女和男子的角色、职能和职责的基础，包括与性倾向和性别认同的关系。<sup>13</sup> <sup>14</sup> 因此，本报告将查明反恐措施对妇女和男子以及对不同性倾向和性别认同的人的权利的性别影响。作为一种社会建构，性别也与各种其他手段交流和交织在一起，据以认识和实践作用、职能和职责，如种族、族裔、文化、宗教和阶级。因此，性别不是一成不变的，它会随着时间和情况而改变。<sup>15</sup> 必须理解性别是一个不断变动的社会建构，而不是一个生物的、固定的类别，因为这有助于确定反恐措施所造成的基于性别侵犯人权行为的复杂性和相互关联性，了解这些侵犯行为的根本原因，并制定对所有行为者而言真正非歧视和包容性的打击恐怖主义战略。

21. 国际人权法，包括消除对《妇女一切形式歧视公约》、《公民及政治权利国际公约》以及《经济、社会、文化权利国际公约》，要求各国确保基于性别、性倾向和性别认同的(法律上和事实上的)不歧视和平等，<sup>16</sup> 并处理与其他受到禁止的歧视理由交织的性别不平等情况，例如种族、肤色和宗教。<sup>17</sup> 这些不歧视和两性平等的保证特别构成确保享受经济、社会和文化权利的组成部分，<sup>18</sup> 因为这些权利往往受到反恐措施的不利影响。<sup>19</sup> 鉴于反恐措施限制寻求庇护者申请的情况，也必须指出，国际难民法提供保护，防止与性别有关的迫害，包括在 1951 年《难民地位公约》第 1A(2)条和/或其 1967 年议定书的范围内有关性倾向和性别认同的难民申请。<sup>20</sup>

22. 在性别和人权领域，必须特别记得，根据国际法，国家有义务防止、调查和惩罚国家和非国家行为者侵犯人权的行为。在这方面有一个基本的协同行动，从性别观点确保人权并同时打击恐怖主义；两个观点都强调，必须保护权利，不受

<sup>13</sup> 参见 HCR/GIP/02/01。

<sup>14</sup> A/59/38(补编)，附件 I。

<sup>15</sup> 将性别观点纳入主流：促进两性平等战略(联合国性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室, 2001 年 8 月)。

<sup>16</sup> 参见消除对妇女一切形式歧视公约(大会第 34/180 号决议，第 2 和 3 条)；经济、社会、文化权利国际公约(大会第 2200 A(XXI)号决议，第 2 和 3 条)；公民及政治权利国际公约(A/63/16)；经济、社会和文化权利委员会，一般性意见 20，第 32 段(E/C.12/GC/20)(注意：第 2(2)条承认的“其他地位”包括性倾向，并认为性别认同属于禁止歧视的理由)；又参见 Organization of American States AG/RES/2504 (XXXIX-O/09)；Yogyakarta Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity。

<sup>17</sup> 参见 A/59/38(补编)，附件一，第 12 段；E/C.12/2005/4；消除种族歧视委员会，(A/55/18，附件五)。

<sup>18</sup> 参见 E/C.12/GC/20，第 2 段。

<sup>19</sup> 参见 A/HRC/6/17。

<sup>20</sup> 难民署关于性倾向和性别认同的难民申请指导说明(2008 年 11 月)；HRC/GIP/02/01。

所有行为者的侵犯，包括恐怖主义团体。<sup>21</sup> 特别报告员指出，经常发生的情况是各国政府忽视自己的义务，不处理非国家行为者基于性别的暴力行为，<sup>22</sup> 并严重关切地注意到，恐怖团体犯下大量基于性别的侵害行为，其影响可能类似于国家侵犯人权。不过，按照特别报告员的任务，本报告的重点是国家反恐措施对促进和保护人权和基本自由的性别影响。

### C. 针对性别目标和军事化

23. 那些受到基于性别的虐待的人往往处于夹缝之中，一方面是恐怖团体的攻击，另一方面是国家反恐措施，这些措施不但没有防止、调查、起诉或惩罚这些行为，反而可能犯下新的侵犯人权行为而不受惩罚。例如，在阿尔及利亚就发生这种夹击情况，那里的妇女在报告伊斯兰武装分子的性暴力和侮辱之后，被视为潜在的恐怖分子遭到逮捕和拘留。<sup>23</sup> 在尼泊尔，关于恐怖主义的打击叛乱运动双方都攻击meti(女性化男子或变性人)，据报道毛派分子绑架meti，<sup>24</sup> 警察则利用反恐的环境攻击meti，视为对尼泊尔社会的“清洗”。<sup>25</sup> 大赦国际最近的一份报告表明在多大程度上妇女可能成为所有行为者的目标，指出在伊拉克，“特别是针对妇女和女童的犯罪，包括强奸，犯罪者包括：伊斯兰武装团伙成员，民兵，伊拉克政府部队，以美国为首的多国部队的外国士兵，外国私人军事安全承包人的工作人员。其中大部分犯罪没有受到惩罚”。<sup>26</sup> 这些侵权行为的性别层面是明确的：“妇女和女孩在街上受到不同政治目的男子攻击，但他们都想要强加面纱、性别隔离和歧视。”<sup>27</sup> 当国家未能防止、调查和惩罚政府行为者或恐怖组织基于性别的暴力行为，就会鼓励这种攻击和使性别不平等合法化。

24. 这些基于性别的侵权行为因为战争论调(例如“反恐战争”)和打击恐怖主义日益军事化而更为严重。这是有案可稽的，利用冲突或战争论调是为了把那些挑战或逾越预先确定的性别角色的人予以陈规定型、边缘化和特征定性，包括妇女人权维护者。<sup>28</sup> 此外，对恐怖主义偏重于军事化的措施意味着打击恐怖

<sup>21</sup> 参见 Karima Bennoune, “Terror/Torture”, *Berkeley Journal of International Law*, vol. 26 (2008)。

<sup>22</sup> 参见 E/CN.4/2006/61。

<sup>23</sup> A/HRC/7/6/Add.2。

<sup>24</sup> 联合国儿童基金会，尼泊尔的儿童和妇女状况(2007年8月)。

<sup>25</sup> Human Rights Watch, *Nepal: Police Attack Transgender People* (17 April 2005); Human Rights Watch, *Nepal: “Sexual Cleansing” Drive Continues* (16 March 2006)。

<sup>26</sup> Amnesty International, *Trapped by Violence — Women in Iraq*, 3, AI Index MDE 14/005/2009 (March 2009)。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 参见 Asia Pacific Forum on Women, Law and Development, “Claiming Rights, Claiming Justice: A Guidebook on Women Human Rights Defenders” (2007)。

主义的资金不用于可能助长恐怖主义的社会经济状况，<sup>29</sup> 例如涉及两性不平等的状况。

25. 国内冲突军事化(例如，在哥伦比亚、斯里兰卡、菲律宾和尼泊尔)利用一个反恐怖主义的框架，也不成比例地影响妇女和儿童，她们占国内流离失所者的绝大多数。<sup>30</sup> 在这方面，特别报告员重申，参照反恐怖主义制定的措施对妇女的经济、社会和文化权利产生重大的影响。例如，针对社区或集体惩罚社区的驱逐和拆毁房屋及其他导致流离失所的措施，剥夺了妇女的基本必需品，包括足够的食物、获得保健服务和教育。<sup>31</sup> 此外，特别报告员重申，在伊拉克和阿富汗这样的国家，军事行动、武装叛乱和恐怖行为造成的安全局势，阻碍了最基本人道主义援助的交付，<sup>32</sup> 对妇女的人权影响尤其严重。<sup>33</sup> 上述伊拉克的妇女状况也表明在打击叛乱或恐怖主义的武装行动中使用私人承包人的危险性；这些风险也表现于私人承包人非法地针对性别的审讯手段和贩运(见本报告K和M节)。

26. 安全理事会正确地确定在武装冲突和人道主义危机中基于性别的暴力行为，特别是性暴力，是国际社会重大关注的问题，通过了以下决议：1820(2008)、1674(2006)、1539(2004)、1460(2003)、1325(2000)。最近，安全理事会第1820(2008)号决议强调指出，性暴力一旦被作为蓄意以平民为目标的一种战争策略，或作为大规模或有计划地对平民实施攻击的一部分，便会使武装冲突局势大为恶化，而且有可能阻碍恢复国际和平与安全。鉴于所有上述情况，特别报告员支持国际法学家委员会关于恐怖主义、反恐怖主义和人权知名法学家小组的结论，认为使用“战争模式”打击恐怖主义破坏了人权，应予以摒弃。<sup>34</sup>

#### D. 性别和过于广泛的恐怖主义定义

27. 政府的反恐怖主义措施范围太大，导致重大的基于性别的侵犯人权行为。在许多情况下，政府用含糊、广泛的“恐怖主义”定义来惩罚那些不符合传统性别角色的人，压制寻求两性平等的保护人权社会运动。例如，政府以与恐怖主义联

<sup>29</sup> Cyril I Obi, “Terrorism in West Africa: Real, Emerging or Imagined Threats?”, *African Security Review* 15.3, 89 (2006)。

<sup>30</sup> A/HRC/6/17 第 62 段(关于哥伦比亚)。

<sup>31</sup> 同上，第 62-63 段。

<sup>32</sup> 同上，第 47 段。

<sup>33</sup> 参见 Women for Women International, “Stronger Women Stronger Nations: 2008 Iraq Report, Amplifying the Voices of Women in Iraq”, 16-27 (March 2008)。

<sup>34</sup> 参见 International Commission of Jurists, “Assessing Damage, Urging Action: Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights” (2009)。

络的名义逮捕和迫害“涉嫌的‘同性恋’”，<sup>35</sup> 并经常指控妇女人权维护者是恐怖团体成员。<sup>36</sup> 后一种行为不仅具有歧视性，而且把受到《公民及政治权利国际公约》所载意见、言论和结社自由保护的按刑事罪论处，<sup>37</sup> 使妇女人权维护者受到政府针对性别形式的侵权和骚扰。<sup>38</sup>

28. 特别报告员还感到关注，使用反恐怖主义的法律来压制土著群体对于经济、社会和文化权利的主张，对这些社区的妇女有特别不利的影晌。<sup>39</sup> 例如在菲律宾，反恐怖主义措施的军事化使妇女受到武装部队的强奸和性侵犯；<sup>40</sup> 迫使妇女与其家人分离，因为她们被控是新人民军成员；和涉及任意杀害土著妇女领导人。<sup>41</sup> 上面这些例子表明了由于政府对不构成恐怖主义的活动适用反恐怖主义措施和法律，产生了广泛的侵犯人权情况。

29. 与恐怖主义有关的罪行的广泛定义，如把对恐怖分子物质支持和与其联系视为刑事犯罪，<sup>42</sup> 也可能产生错误的基于性别的影响。这种法律，加上“勘查联络网络”的收集情报方法，<sup>43</sup> 意味着涉嫌恐怖分子的家属、包括妻子，<sup>44</sup> 都可能在反恐行动中被一网打尽，人权毫无保障。特别报告员重申，禁止恐怖主义或有关罪行的任何法律必须合法，特别是遵守《公民及政治权利国际公约》规定的司法保障。<sup>45</sup>

<sup>35</sup> Women Living Under Muslim Laws, “Egypt: Trial of 52 men jailed because of their alleged sexual orientation continues” (23 October 2001).

<sup>36</sup> Megan Cossey, “Female Asian Activists Feel Singled Out for Attack”, Women’s eNews (4 December 2006)

<sup>37</sup> A/62/263 第 66 段。

<sup>38</sup> Megan Cossey, “Female Asian Activists Feel Singled Out for Attack”, Women’s eNews (4 December 2006)。

<sup>39</sup> 联合国反恐怖主义执行在打击恐怖主义的同时保护人权工作队，‘恐怖主义和反恐怖主义措施对享有经济、社会和文化权利的影响’专家研讨会摘要(2008年11月5-7日第29段(2009))。

<sup>40</sup> 参见 E/CN.4/2003/90/Add.3。

<sup>41</sup> 参见“Conference highlights of the second Asian Indigenous Women’s Conference” (4-8 March 2004)。

<sup>42</sup> International Commission of Jurists, “Assessing Damage, Urging Action: Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-Terrorism and Human Rights” (2009)。

<sup>43</sup> Human Rights Watch, *Preempting Justice: Counterterrorism Laws and Procedures in France* (July 2008)。

<sup>44</sup> 例如参见：“Police Quiz 7 July Bomber’s Widow”, BBC News, 9 May 2007; Andrew Norfolk and Sean O’Neil, “Bomber’s Widow is Held in Anti-terror Raid”, *The Times*, 10 May 2007; Josie Clarke and Caroline Gammell, “Lawyer for Bomber’s Widow Condemns Police”, *The Independent*, 16 May 2007。

<sup>45</sup> A/HRC/6/17/Add.2, 第 18 段。

## E. 性别和反恐措施的附带影响

30. 反恐措施已经产生不可接受的针对性别的附带影响，但对这种影响往往既不承认，也不赔偿。<sup>46</sup> 实际上，以打击恐怖主义名义拘留的男子在强迫失踪后对女性家属有“特殊的影响”，<sup>47</sup> 她们要承担焦虑、骚扰、社会排斥和丧失赚钱养家的男子后产生的经济困难。<sup>48</sup> 男性家属被不经审判长期拘留、<sup>49</sup> 非常规引渡的做法<sup>50</sup> 以及强行驱逐男性家属也会产生类似的效果，破坏经济、社会和文化权利的享有，例如适当住房的权利<sup>51</sup> 和家庭生活的权利。

31. 特别报告员还感到关注，并未涉嫌有关恐怖主义罪行的妇女(儿童)被非法拘留和虐待，或是要他们提供男性家属的信息，<sup>52</sup> 或是迫使男性恐怖主义嫌疑人提供信息或招供。<sup>53</sup> 这种集体制裁又是歧视性的，直接影响《公民及政治权利国际公约》所述其他各项权利，如自由和人身安全权利(第 9 条)和受到人道对待的权利(第 10 条)。失踪者的女性家属都面临类似的自由和人身安全的风险，强迫或非自愿失踪问题工作组指出，“因为她们往往是在斗争的前线，处理他们的家庭成员的失踪问题，使她们容易受到恐吓、迫害和报复。”<sup>54</sup>

## F. 促进两性平等与打击恐怖主义之间的关系

32. 虽然各国政府必须确保两性平等和不歧视的权利的本身就是目的，但性别观点也是防止产生助长恐怖主义蔓延的条件的不可或缺因素。大会第 60/288 号决议通过的联合国全球反恐战略包括以下并非详尽的助长恐怖主义蔓延条件的清

<sup>46</sup> 反恐怖主义执行工作队在打击恐怖主义的同时保护人权工作组，“Expert seminar on ‘The Impact of Terrorism and Counter-terrorism Measures on the Enjoyment of Economic, Social and Cultural Rights (ESCR)’” (5-7 November 2008), para. 28 (2009)。

<sup>47</sup> 参见 A/HRC/10/9。

<sup>48</sup> 例如参见 Amnesty International, *Pakistan: Human Rights Ignored in the “War on Terror”*, 59-61, AI Index ASA 33/036/2006 (September 2006); see A/HRC/716/Add.2, 第 88-91 段。

<sup>49</sup> 参见 Muslim Human Rights Forum, “Horn of Terror”, 19-21 (Al-Amin Kimathi and Altan Butt, eds., 2008)。

<sup>50</sup> 反恐怖主义执行工作队在打击恐怖主义的同时保护人权工作组，“Expert seminar on ‘The Impact of Terrorism and Counter-terrorism Measures on the Enjoyment of Economic, Social and Cultural Rights (ESCR)’” (5-7 November 2008), para. 28 (2009)。

<sup>51</sup> 同上。

<sup>52</sup> 参见 Human Rights Watch, *Open Secret Illegal Detention and Torture by the Joint Anti-terrorism Task Force in Uganda*, 46 (April 2009)。

<sup>53</sup> 参见 Amnesty International et al., *Off the Record: U.S. Responsibility for Enforced Disappearances in the “War on Terror”* (June 2007)。

<sup>54</sup> A/HRC/10/9, 第 455 段。

单：“长期未能解决的冲突，一切形式和表现的恐怖主义的受害者受到的非人性化对待，法治不彰，侵害人权，族裔、民族和宗教歧视，政治排斥，社会经济边缘化，缺乏善政……”。

33. 国际人权法，通过《消除对妇女一切形式歧视公约》等文书以及《公民及政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视公约》关于不歧视和男女平等的保证，认识到没有性别观点不可能解决歧视、政治排斥和社会经济边缘化等问题。同样，要停止恐怖主义受害者的非人性化，政府应纠正使得妇女和女同性恋、男同性恋、双性恋、变性和两性人成为恐怖主义攻击目标的性别不平等(见上文B节)，并确保恐怖主义的受害者得到支持，其中包括废除阻挠援助的歧视性障碍(例如不平等继承法)。此外，在执行恐怖主义受害者的赔偿程序时，国家应利用这个机会确保赔偿的程序实际上促进两性平等。<sup>55</sup>

34. 但是，特别报告员注意到，把打击恐怖主义的斗争与促进两性平等联系在一起的反恐战略，并不会自动导致国际人权法规定的事实上或实质性的平等。例如，联合王国的反激进举措招募穆斯林妇女成为为反恐人员所根据的原则是“她们的社区和家属在她们心中的位置，”<sup>56</sup> 这可能加强关于妇女在家庭中角色的刻板性别角色规范。相反，参与应当根据两性平等的原则，认识到恐怖主义和反恐措施独特的性别影响。此外，应该密切关注把反恐措施称为争取妇女权利的斗争(如美国关于其 2001 年在阿富汗“反恐战争”)的说法，<sup>57</sup> 以确保这些措施不会错误采用性别文化定型观念，而是实际回应当地妇女和女同性恋、男同性恋、双性恋、变性和两性人的关注。

35. 事实上，这种把人权和性别平等视为不适合当地情况的反恐战略，可能产生意想不到的后果，使那些在自己社区内进行性别问题工作的人不敢说话，因为这些声音会被认为受到外国影响，甚至是“敌人”的声音。这种情况也使得这些行为者更容易在保护“传统”或“文化”的幌子下受到当地政府和非政府行为者的攻击。由于反恐怖主义和恐怖主义双方的议程都采用妇女权利的话语和辩论，<sup>58</sup> 了解当地性别不平等现实的人——妇女，适当地从女性主义观点进行工作的人，以及女同性恋、男同性恋、双性恋、变性和两性人——他们的声音被边缘化，成为充分实现人权的重大障碍。这种情况应予以扭转。

<sup>55</sup> Ruth Rubio-Marín, *The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies While Redressing Human Rights Violations* (Ruth Rubio-Marín ed., 2009)。

<sup>56</sup> Government of the United Kingdom, “The Prevent Strategy: The Guide for Local Partners in England: Stopping people becoming or supporting terrorists and violent extremists” (May 2008)。

<sup>57</sup> 参见 Ratna Kapur, “Un-Veiling Women’s Rights in the ‘War on Terrorism’”, *Duke Journal of Gender, Law and Policy* (2002)。

<sup>58</sup> 参见 A/HRC/4/34/Add. 2。

## G. 在打击恐怖主义时以权利作交易

36. 特别报告员特别关注的是，一些国家的政府用两性不平等来打击恐怖主义，把妇女的权利以及女同性恋、男同性恋、双性恋、变性和两性人的权利作为交换条件，以安抚恐怖主义或极端主义团体，这种方式使得两性关系更不平等，使这些人遭受更多暴力。例如，据报道，索马里政府没有制定加强妇女权利的措施，因为担心会疏远保守势力。<sup>59</sup> 同样，2009年2月，在巴基斯坦军队未能打败塔利班在斯瓦特河谷18个月的叛乱之后，巴基斯坦与武装分子签署了一项和平协议，同意实施塔利班的伊斯兰法律，以换取和平。<sup>60</sup> 政府接着在2009年4月采取措施，在该地区实施这种伊斯兰法律。<sup>61</sup> 鉴于塔利班对伊斯兰法律的严格解释，这些措施被认为是在妇女权利方面的严重倒退，<sup>62</sup> 立刻就有报道称妇女因没有人陪伴去市场遭到殴打，女子学校被捣毁或关闭，<sup>63</sup> 以及塔利班声明不准妇女去工作或上市场。<sup>64</sup> 另外有些政府不提供保护，让私人行为者对没有穿戴特定服装的（如头巾）的妇女行使暴力。<sup>65</sup> 同样，埃及政府对女同性恋、男同性恋、双性恋、变性和两性人，目的是增加自己的宗教合法性，向反对运动表示，国家是“公共道德的卫士”。<sup>66</sup> 在反恐名义下用人权作为交换，是错误地认为人权可以作为选项，从根本上违反了国家必须保护其管辖下所有人的人权的义务。

## H. 基于性别的特征定性和歧视

37. 特别报告员关注的是，反恐措施使用性别的陈规定型来代替基于种族，民族、人种或宗教的特征定性。例如，在丹麦，关于恐怖主义嫌疑人的行为模式指出，

<sup>59</sup> Wondwosen Teshome and Jerusalem Negash, *The Anti-Terror War in Somalia: Somali Women's Multifaceted Role in Armed Conflict*, vol. 2 *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (OZP) [Austrian Journal of Political Science]* (2008).

<sup>60</sup> 参见 Declan Walsh, "Pakistan bows to demand for sharia law in Taliban-controlled Swat valley", *The Guardian*, 14 April 2009.

<sup>61</sup> 同上; Sabrina Tavernise, "Islamic Law Now Official for a Valley in Pakistan", *New York Times*, 15 April 2009; Qaiser Felix, "Swat Valley: President Zardari authorises Islamic law, Taliban rejoice", *Asia News*, 14 April 2009.

<sup>62</sup> 参见 Zofeen Ebrahim, "Rights-Pakistan: Peace deal with Taliban setback for women", IPS News Agency (Karachi), 23 February 2009; Declan Walsh, "Outcry in Pakistan after video of a 17-year-old girl's flogging by the Taliban is shown on TV", *The Guardian*, 4 April 2009.

<sup>63</sup> 参见 Declan Walsh, "Video of girl's flogging as Taliban hand out justice", *The Guardian*, 2 April 2009.

<sup>64</sup> 参见 "Swat sharia deal worries Afghans", *Al Jazeera*, 15 April 2009.

<sup>65</sup> 见 Amnesty International, *Trapped by Violence — Women in Iraq*, 3, AI Index MDE 14/005/2009 (March 2009).

<sup>66</sup> 参见 Hossam Bahgat, "Explaining Egypt's Targeting of Gays", *Middle East Report*, 23 July 2001.

个人对妇女的态度和宗教礼拜场所一般都是可怀疑的理由。<sup>67</sup> 法国警察在审问恐怖嫌犯时“对男人问他们对妇女平等的意见”，“对戴宗教头巾的妇女总是问为什么。”<sup>68</sup> 这种恐怖分子特征定性的做法具有歧视性，因为这是把性别不平等等同于属于某些种族、民族、人种或宗教的人，预测来自这些群体的男子很可能是恐怖分子。<sup>69</sup>

38. 在许多国家，这种陈规定型和其他做法可能惩罚某些类型的妇女宗教服装。反恐战略的一些做法令人不安，包括：拘留戴头巾的妇女，<sup>70</sup> 在反恐海报上使用戴面巾妇女的形象，<sup>71</sup> 以及其他限制妇女服装的方式。例如，2007 年，马尔代夫总统提出了一系列“打击伊斯兰极端主义”的措施，包括“新的着装规定禁止妇女被从头盖到脚”。<sup>72</sup> 特别报告员还强调，欧洲的反恐战略强调社会整合，可能不公平地排除戴面纱的穆斯林妇女，因为她们的衣服被自动视为激进和与国家的价值观不协调。<sup>73</sup>

39. 反恐措施的基础是对某一特定种族，民族和/或宗教群体成员的羞辱和排斥的性别定型观念。妇女，尤其是那些穿戴头巾等明显宗教服装的人，最容易受到这种歧视。在加拿大，穆斯林妇女受到“三重威胁”，她们是明显的少数族裔受到性别和宗教歧视。<sup>74</sup> 在联合王国，穆斯林妇女，特别是戴头巾的，在发生恐怖分子攻击之后也特别容易遭遇越来越多的种族主义、歧视、骚扰和虐待。<sup>75</sup> 特别报告员要提醒各国履行其义务，确保政府和私人行为者的不歧视行为，并重申促进社会的宽容和团结是避免出现助长恐怖主义条件的一种办法。<sup>76</sup>

<sup>67</sup> 参见 Jakob Scharf, Director General of the Danish Security and Intelligence Service (PET), speech at the University of Copenhagen: Danish efforts against terrorism (11 September 2007)。

<sup>68</sup> Human Rights Watch, *Pre-empting Justice: Counter-terrorism Laws and Procedures in France* (July 2008)。

<sup>69</sup> 参见 A/HRC/4/26, 第 34-37 段。

<sup>70</sup> E/CN.4/2006/61/Add.2, 第 56 段。

<sup>71</sup> 参见 Vikram Dodd, “Muslim groups infuriated by anti-terrorism poster”, *The Guardian*, 14 May 2004。

<sup>72</sup> 参见“Maldives Militant Move Condemned”, BBC News, 18 October 2007。

<sup>73</sup> 参见 Katrin Bennhold, “A veil closes France’s door to citizenship”, *New York Times*, 19 July 2008。

<sup>74</sup> 参见 Canadian Council of Muslim Women, “Muslim Women More Likely to Experience Discrimination than Other Canadian Women” (21 March 2005); Daood Hamdani, Canadian Council of Muslim Women, “Triple Jeopardy: Muslim Women’s Experience of Discrimination” (March 2005)。

<sup>75</sup> 参见 Anja Rudiger, Refugee Council, “Prisoners of Terrorism? The impact of anti-terrorism measures on refugees and asylum seekers in Britain” (February 2007)。

<sup>76</sup> A/HRC/10/3/Add.2, 第 48 段。

## I. 有针对性的制裁和管制命令的影响

40. 特别报告员以前的报告提请注意，他担心恐怖主义实体名单与适用“管制命令”缺乏人权保障，特别是鉴于这些措施对列入名单的人或受到管制者造成的负担。<sup>77</sup> 这些制裁办法<sup>78</sup> 和管制命令还直接或间接影响到第三方的人权，特别是女性家属。在联合王国，管制命令和制裁直接影响到妇女，例如她们的银行账户可能被分别监测，正常的家庭生活受到限制，例如限制谁可以进入家门。<sup>79</sup> 对妇女的间接影响很多，包括严重的经济困难，严重的精神和肉体痛苦，而且在某些情况下，由于管制命令和制裁对所有家庭成员造成巨大的心理负担，导致家庭离散。<sup>80</sup>

41. 就如其他反恐措施对第三方造成的影响(例如失踪)，妇女在这些家庭往往承受极大的压力，危及《经济、社会、文化权利国际公约》保护的许多经济，社会和文化权利，包括对家庭、儿童和年轻人提供保护和协助(第 10 条)；享有适当的生活水准的权利，包括足够的食物和住房(第 11 条)；享有健康的权利(第 12 条)；和受教育的权利(第 13 和 14 条)。这种措施也破坏了妇女享有受到《公民及政治权利国际公约》保障的各项公民权利和政治权利，如家庭和私生活受到保护，不得任意或非法干涉(第 17 条)和保护家庭(第 23 条)。

## J. 关于资助恐怖主义的法律和对慈善事业的影响

42. 特别报告员还感到关注，资助恐怖主义的法律限制对非营利组织的捐赠，特别影响到促进两性平等的组织，包括妇女权利组织。这些都是小规模和基层性质的组织，对于外国捐助者来说意味着更大的“风险”，因为外国捐助者越来越多地选择只给数量有限、集中的大型组织捐款，以免他们的慈善捐款被贴上资助或物质支持恐怖主义的标签。<sup>81</sup> 与此同时，妇女权利组织是社区内的不同声音，可

<sup>77</sup> A/63/223 第 42 段。

<sup>78</sup> 反恐怖主义执行工作队在打击恐怖主义的同时保护人权工作组, expert seminar on “The Impact of Terrorism and Counter-terrorism Measures on the Enjoyment of Economic, Social and Cultural Rights (ESCR)”, 5-7 November 2008, para. 20。

<sup>79</sup> 见 Dina Al Jnidi, “Life with a control order: a wife’s story”, *The Independent*, 3 July 2009; Victoria Brittain, “Besieged in Britain”, *Race Class*, vol. 1 (2009); Victoria Brittain, “Mean and squalid measures”, *The Guardian*, 24 April 2008。

<sup>80</sup> Brittain, “Besieged in Britain”, *Race Class*, vol. 1。

<sup>81</sup> 见 Jude Howell et al., “The Backlash against Civil Society in the Wake of the Long War on Terror” (London School of Economics, Civil Society Working Paper No. 26, 2006); 见 Nancy Billica, Urgent Action Fund, “Philanthropy and Post-9/11 Policy Five Years Out: Assessing the International Impacts of Counterterrorism Measures” (Emily Utz ed., 2006); The Global Nonprofit Information Network, “Counterterrorism policies are suspicious of specific types of charities” (2008)。

能特别依赖这种外国资金来实现其目标。<sup>82</sup> 在遇到人道主义危机的时候，尤其必须确保这些组织能够获得安全和有效的捐赠；正如前面所指出的，人道主义危机往往不成比例地影响到妇女和女童。

43. 此外，这种措施干扰了妇女权利组织的工作，这些组织致力于解决冲突，支持恐怖主义的受害者，推动法治和人权，并实现平等、政治包容性和赋予社会经济权力，可以有效遏制助长恐怖主义的条件。在这方面，特别报告员再次强调，必须允许基于人道主义考虑豁免制裁的情况，特别是冻结资金，<sup>83</sup> 并指出在非营利组织中，促进两性平等的组织可能减少恐怖主义的号召力，因为它们采取的发展措施可以抵消助长恐怖主义进行招募的条件。<sup>84</sup>

## K. 性别歧视的审讯手段

44. 反恐怖主义的法律和措施准许对男性和女性恐怖主义嫌疑人使用歧视性审讯手段，也往往明显地违反了国际法关于禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的规定。强奸和其他形式的基于性别的暴力在许多情况下被用来作为对付被拘留的女性恐怖嫌犯的一种酷刑。<sup>85</sup> 作为“反恐战争”的一部分，美国及其私人承包人对在伊拉克和其他地方被关押的男性穆斯林使用审讯手段，旨在利用他们认为的穆斯林男子憎恶同性恋的想法(如强迫堆叠裸体男性囚犯、强奸、强迫与其他被拘留者进行同性恋行为)和使得被拘留者感觉受到阉割(如强迫赤身裸体、强迫穿女性内衣、用假的月经血涂抹被拘留者)。<sup>86</sup> 在某些情况下，美国国防部用女管理人对男性被拘留者使用这些技术，以加重这种虐待行为的羞辱成分。<sup>87</sup>

45. 特别报告员强调，憎恶同性恋和性别歧视永远不是合法的打击恐怖主义的手段。此外，力求使被拘留者或恐怖嫌疑分子感觉受到阉割的技术可能妨碍打击恐怖主义的斗争，因为这会挑起超男性的反应，包括接受或鼓吹暴力。

<sup>82</sup> 见 Jude Howell et al., “The Backlash against Civil Society in the Wake of the Long War on Terror” (London School of Economics, Civil Society Working Paper No. 26, 2006)

<sup>83</sup> 见 A/61/267, 第 41 段。

<sup>84</sup> 见反恐怖主义执行工作队工作组, 处理资助恐怖主义问题, 最后报告, 第 64 段 (2009 年 1 月)。

<sup>85</sup> 见 Human Rights Watch, *Collective Punishment: War Crimes and Crimes against Humanity in the Ogaden area of Ethiopia's Somali Region* (June 2008)。

<sup>86</sup> 见参见美国公民自由联盟根据新闻自由法申请获得的文件, 见 <http://www.aclu.org/accountability/released.html>; Center for Constitutional Rights, “Corporations and Torture in Prisons in Iraq: The Cases Against Titan/L-3 and CACI” International, Inc.

<sup>87</sup> 见 Associated Press, “Sex allegedly used to break Muslim prisoners”, MSNBC, 27 January 2005。

## L. 妇女在恐怖主义和反恐怖主义活动中的作用

46. 妇女虽然是恐怖主义和反恐怖主义措施的受害者，但她们也可能是恐怖实体和反恐怖主义措施的自愿行为者。特别报告员重申，忽视妇女成为潜在恐怖分子的可能性，削弱了反恐怖主义措施找出恐怖主义嫌疑人的能力，<sup>88</sup> 并可能助长招募女性恐怖分子的情况。<sup>89</sup> 此外，未能收集到为什么妇女在特定时间成为特定组织成员的实际数据，削减了让妇女重新融入社会的反恐措施的效力。例如，在哥伦比亚的暴力事件(常常视为恐怖主义)中，<sup>90</sup> 性别是了解以下情况的关键因素：理解哥伦比亚武装革命军和其他非法武装者为什么招募妇女和女童<sup>91</sup> 以及她们在这些组织中的待遇，政府必须克服重返社会的哪些特别挑战，才能确保暴力的恶性循环不再重复。<sup>92</sup> 重返社会的计划如果仅仅根据妇女是受害者的性别定型，或妇女得不到提供给男性的前战斗人员的利益，<sup>93</sup> 就具有歧视性，就无法遏制恐怖主义。

47. 重要的是要认识到，妇女可以在设计和实施反恐措施方面发挥作用，并承认她们对于打击恐怖主义的贡献。<sup>94</sup> 在这方面，例如，招募妇女加入也门的精锐反恐部队；<sup>95</sup> 政府举行听证会，请妇女陈述她们恐怖主义和反恐怖主义的经验；<sup>96</sup> 以及任命妇女的咨询小组。<sup>97</sup> 然而，总的来说，主要还是如F节所述的以性别定型观念为基础，排斥和边缘化妇女的声音，拒绝她们参加。菲律宾政府指出，“受到打击恐怖主义战争影响的妇女，无法说出她们的关注，因为他们忙于在战争的

<sup>88</sup> 见 A/HRC/4/26 para. 72。

<sup>89</sup> 见 Karla J. Cunningham, “Cross-Regional Trends in Female Terrorism”, *Studies in Conflict and Terrorism* (2003)。

<sup>90</sup> 见 A/HRC/6/17 para. 62。

<sup>91</sup> 见 Rachel Schmidt, “No Girls Allowed? Recruitment and Gender in Colombian Armed Groups”, 6:10 *Focal Point* (2007), see also Inter-American Commission on Human Rights, *Violence and Discrimination against Women in the Armed Conflict in Colombia*, paras. 4, 87-95, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67 (18 October 2006)。

<sup>92</sup> 见 Alice O’Keeffe, “Jungle Fever”, *The Guardian*, 24 August 2008; Jeremy McDermott, “Colombia’s Female Fighting Force”, BBC News, 4 January 2002。

<sup>93</sup> 见 María Villedellas Ariño, “A gender view of Nepal’s armed conflict and peace process”, *Nepal Monitor* (1 October 2008)。

<sup>94</sup> 见 A/HRC/4/26/Add. , 第 88 段。

<sup>95</sup> 见“Yemeni women join counter-terrorism force to battle militants on frontlines”, Reuters, 25 May 2007; Ginny Hill, “Yemeni Women Sign up to Fight Terror”, BBC News, 2 April 2007。

<sup>96</sup> 见 United Kingdom Metropolitan Police Authority, “MPA — Listen to Women for a Different Perspective on Dealing with Terrorism” (6 October 2006)。

<sup>97</sup> 见, Dominic Casciani, “Muslim women advise on extremism”, BBC News, 23 January 2008。

苦难中求生，或没有代表充分参加论坛和专题讨论会。妇女人权维护者<sup>98</sup>也处于这种边缘化的情况，成为恐怖主义团体的目标，<sup>99</sup>她们在制定尊重人权的战略以制止恐怖主义方面可以是关键的利益攸关方。<sup>100</sup>

## M. 限制性移民控制、庇护程序和贩运人口

48. 反恐措施不成比例地具体影响到寻求庇护的妇女和变性人、难民和移民。例如，加强移民控制，把注意力集中于穿上女装以逃避检查的男性炸弹手，<sup>101</sup>使变性人更容易受到骚扰和猜疑。<sup>102</sup>同样，反恐措施增加对旅行证件的检查，<sup>103</sup>例如发放、变更和核实身份证明文件的程序更为严格，就会过度惩罚个人外貌和数据可能会有所变化的变性人。<sup>104</sup>这损害了不同性倾向和性别认同的人的合法权利。在这方面，关于在性倾向和性别认同方面适用国际人权法的日惹原则指出，各国必须“确保具有程序，使所有国家发出的表明一个人的性别/性向的身份证件……反映了该人深刻的自我界定的性别认同。”<sup>105</sup>

49. 特别报告员感到关注的是，旅行限制增加，还涉及把整个家庭列入“禁飞”名单，<sup>106</sup>这不适当地惩罚家庭关系和破坏人权的享受，如行动自由的权利。除了限制行动的措施，特别报告员还指出，赋权执法机构执行移民法规的反恐战略也可能使遭到虐待(如家庭暴力)的移民妇女不敢寻求警方保护，因为她们担心她们或她们的家庭成员会被驱逐出境。<sup>107</sup>

<sup>98</sup> 见 CEDAW/C/PHI/5-6 (2 August 2004)。

<sup>99</sup> 见 Amnesty International, *Afghanistan: The Challenges of Defending Women's Rights in Kandahar* (24 October 2006)。

<sup>100</sup> 见 Margot Badran, *Women and Radicalization*, Danish Institute for International Studies Working Paper No. 2006/5 (January 2006)。

<sup>101</sup> United States Department of Homeland Security, *DHS Advisory to Security Personnel, No Change in Threat Level* (4 September 2003)。

<sup>102</sup> 见 generally Sylvia Rivera Law Project, “The impact of the war on terror on LGBTSTQ communities”。

<sup>103</sup> 见 A/62/263 para. 37。

<sup>104</sup> 见 Sylvia Rivera Law Project, “The impact of the war on terror on LGBTSTQ communities”。

<sup>105</sup> Yogyakarta Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity, principle 3。

<sup>106</sup> 见 Steven Edwards, “Khadr Linked Arar to al-Qaeda, FBI Testifies”, *National Post*, 19 January 2009; International Civil Liberties Monitoring Group, “Creation of a No-Fly List in Canada” (2007)。

<sup>107</sup> 见 Kathryn Fanlund, “Our Safety or Their Lives? Legislative Changes Impacting Immigration and the Risks Posed to Immigrant Women”, *Wisconsin Journal of Law, Gender and Society* (2008)。

50. 在打击恐怖主义的名义下，各国也拒绝对受到基于性别的虐待的寻求庇护者给予国际保护。例如，被迫给恐怖分子嫌犯提供家庭服务的行为也被视为“物质支持”恐怖主义，因此遭受这种虐待的妇女就不能申请庇护。<sup>108</sup> 特别报告员重申，他关切的是恐怖主义的威胁已被用来制定限制性的移民和难民法律制度，<sup>109</sup> 违反人权和难民法有关不驱回遭受性别迫害的人的保障，和要求不歧视和平等地享受人权，如行动自由的权利。

51. 目前反恐措施还有一个趋势，就是把反对恐怖主义的斗争与打击贩卖人口活动联系起来，包括在体制安排中把两者放在同一政府单位。<sup>110</sup> 例如经常有人表示，贩卖人口危害国家安全，因为它资助恐怖主义和涉及把人口贩运到恐怖分子的活动中或环境下，使他们很容易受到暴力激进主义的影响。<sup>111</sup> 特别报告员关注的是，确定这些相互联系侵害被贩运者的人权，包括妇女。把恐怖主义和贩运人口视为有关的跨国犯罪活动，就不会对贩运活动优先采取尊重人权的办法，意味着把被贩运者视为一种威胁，其结果是减少给贩运受害者提供的服务。<sup>112</sup> 此外，提供的服务受到影响，因为政府“专注于”打击恐怖主义，维权者难以从政府获得协助和资源。<sup>113</sup> 还有令人不安的证据表明，反恐怖主义活动实际上加剧了贩卖妇女和女童，因为军队人数增加，<sup>114</sup> 不安全和贫穷状况日益加剧（例如伊拉克）。<sup>115</sup> 在反恐措施中越来越使用私营军事公司也对贩运人口构成严重问题。<sup>116</sup> 由于这种恶劣的影响，各国必须把贩运人口视为人权问题，需要认真和分别的注意，而不是在打击恐怖主义的名义下打击贩运人口。

<sup>108</sup> 见 Kara Beth Stein, “Female Refugees: Re-Victimized by the Material Support to Terrorism Bar”, 38 *McGeorge Law Review* (2007)。

<sup>109</sup> 见 A/62/263 para. 78。

<sup>110</sup> 见 United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Report on Trafficking in Persons* (February 2009) (联合国出版物出售品编号 E.09.V.5)。

<sup>111</sup> 见“Human Trafficking Has Some Link with Terrorism: Ganguly”, *The Hindu*, 7 December 2008; Paul Lewis, “Fears that Afghan Boys at Risk of Terror Grooming”, *The Guardian*, 16 June 2007; Global Initiative to Fight Human Trafficking, *The Vienna Forum Report: a Way Forward to Combat Human Trafficking* (May 2008)。

<sup>112</sup> 见 Nancy Billica, Urgent Action Fund, “Philanthropy and Post-9/11 Policy Five Years Out: Assessing the International Impacts of Counterterrorism Measures” (Emily Utz, ed., 2006)。

<sup>113</sup> 见 Anthony M. DeStefano, “Meeting to Address Human Trafficking”, *Newsday*, 23 April 2003。

<sup>114</sup> Connie de la Vega and Alyson Beck, “The Role of Military Demand in Trafficking and Sex Exploitation” (24 February 2006)。

<sup>115</sup> UNHCR, UNICEF and World Food Programme, “Assessment of the Situation of Iraqi Refugees in Syria” (March 2006)。

<sup>116</sup> Connie de la Vega and Alyson Beck, “The Role of Military Demand in Trafficking and Sex Exploitation” (24 February 2006)。

## 四. 结论和建议

### A. 结论

52. 根据人权理事会赋予他的任务，特别报告员在他的工作中纳入性别观点。这份报告根据特别报告员以前的报告，全面概述反恐怖主义措施基于性别的侵犯人权行为的频率和性质，并探讨两性平等和打击恐怖主义之间的复杂关系。性别不等同于妇女，而是涵盖了社会建构，这是如何理解妇女和男子的角色、职能和职责的基础，包括与性倾向和性别认同的关系。虽然本报告主题的许多方面涉及妇女的人权及其侵犯情况，但也谈到基于性别的侵犯男子人权的问题。此外，在对性别和反恐怖主义进行人权评估时，必须特别注意女同性恋、男同性恋、双性恋、变性和两性人的人权。

### B. 建议

53. 特别报告员向会员国提出以下建议：

(a) 确保遵循两性平等和不歧视原则，设计和执行所有反恐怖主义措施，包括处理男女不平等与其他禁止歧视的理由交织在一起的情况，防止出现助长恐怖主义的条件；

(b) 采取一切适当措施，调查、记录和监测反恐怖主义措施对妇女和女同性恋、男同性恋、双性恋、变性和两性人的性别影响，包括向政府间组织提出报告；

(c) 结束在打击恐怖主义名义下一切直接和附带的基于性别的侵犯人权行为的有罪不罚现象，包括侵犯经济、社会和文化权利的行为，并为受害者提供补救措施，包括不歧视和平等的赔偿办法，承认一切形式的基于性别的伤害，其中包括针对性倾向和性别认同的受害者；

(d) 确保追究恐怖组织基于性别的虐待行为的责任，承认对恐怖主义的受害者采取性别敏感的赔偿办法，以确保两性平等和结束恐怖主义的受害者的非人性化待遇，这是公认的助长恐怖主义的条件；

(e) 确保反恐怖主义措施不延伸到针对或阻碍不构成恐怖主义的活动，如妇女和女同性恋、男同性恋、双性恋、变性和两性人的人权维护者行使和平集会和结社自由的权利；

(f) 在打击恐怖主义时放弃使用“战争模式”，因为这对两性平等产生不利影响，以及确保反恐怖主义措施的私营化没有进一步造成基于性别的侵犯人权行为的有罪不罚现象；

(g) 废除允许非法拘禁和虐待妇女和儿童以取得有关涉嫌从事恐怖活动的男性家属的信息的一切反恐怖主义措施；

(h) 提供保护，免于家庭和私人生活受到任意或非法干涉，包括确保把任何物质支持恐怖分子和与其联络定为犯罪行为法律，或规定适用“管制命令”的法律，具有合法性和司法保障；

(i) 承认和补偿失踪的人、或遭到“非常规引渡”的人、或在打击恐怖主义名义下遭到长期拘留的人的家庭成员的人权遭到侵犯的行为，包括侵犯其经济、社会和文化权利；

(j) 不使用性别陈规定型来代替基于种族、民族、族裔或宗教的特征定性，推动人权教育和培训，以减少妇女因为特征定性做法而受到的羞辱、骚扰和歧视；

(k) 确保制裁制度纳入基于人道主义的豁免，关于资助恐怖主义的法律允许致力于两性平等的组织获得安全和有效的筹资渠道，尤其是对人道主义援助；

(l) 采取一切必要的立法、行政和其他措施，以防止、调查和惩处在打击恐怖主义名义下，基于受害者的性倾向或性别认同，使用酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的行为；

(m) 确保妇女和不同性倾向和性别认同的人的权利没有被用来作为交换条件，以安抚恐怖主义或极端主义团体；

(n) 区分反恐怖主义措施和取缔贩运人口倡议，保证提供保护，免于任何形式的对人的剥削、出售和贩卖，以确保被贩运者既不被定罪，也不受羞辱，他们的人权受到保障；

(o) 取消违反人权的限制性移民控制和庇护程序，包括变性人、移民和移徙妇女行动自由的权利；

(p) 保证那些受到基于性别的迫害、需要国际保护的人的庇护权，包括确保广泛的“物质支持”法律不被用来惩罚受到恐怖团体基于性别的虐待的个人；

(q) 承认妇女和女同性恋、男同性恋、双性恋、变性和两性人作为利益攸关方的作用，在设计和执行反恐怖主义措施以及在打击恐怖主义时考虑到女权主义观点的作用，以及承认男子在确保两性平等方面的作用。

54. 特别报告员向联合国各机构提出以下建议：

(a) 人权理事会和人权条约机构的所有相关特别程序和其他机制应当在执行各自任务时注意性别和反恐怖主义；

(b) 特别是，《消除对妇女一切歧视公约》在审查国家报告和拟定结论性意见和一般性意见时，应包含反恐怖主义对妇女影响的具体问题；

(c) 反恐怖主义委员会、反恐怖主义委员会执行局和反恐怖主义执行工作队应在所有活动中应明确把性别问题作为人权关注的问题；

---

(d) 安全理事会及其附属机构应继续改革关于恐怖主义个人和实体名单的制度，以确保在随后实施和执行制裁时充分尊重人权，包括在审查时进行性别评估。

---